Der Reichsrat in der jetzigen Reichsverfassung verglichen mit dem früheren Bundesrat und unter Berücksichtigung des preussischen Staatsrats.

Auszug aus einer Schrift

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

bei der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Schlesischen Friedrich Wilhelms-Universität

zu Breslau

BIBLIOTHEEK RIJKS UNIV. LEIDEN

vorgelegt von

Ernst Preuss, Referendar

Berlin

1921.

Buchdruckerei Hans von Zobel, Berlin S. 42, Ritterstr. 34

Gedruckt mit Genehmigung
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau.

Berichterstatter: Herr Professor Dr. Helfritz.

Die Arbeit zerfällt in vier Abschnitte. Bevor in den eigentlichen Vergleich der beiden Reichsorgane eingetreten wird, wird im ersten Abschnitt das Werden des Deutschen Reiches von 1871, sowie die staatsrechtliche Natur des Reichs nach den Verfassungen von 1871 und 1919 erörtert.

Ausgehend von der Gründung und dem Bestande des Norddeutschen Bundes gelangt die Arbeit zu dem Ergebnis, daß die Reichsgründung vom 1. Januar 1871 sich rechtlich darstellte als eine bloße Erweiterung des Norddeutschen Bundes. Das Deutsche Reich von 1871 war weder ein vom Norddeutschen Bunde völlig verschiedenes Subjekt, noch war es der Rechtsnachfolger desselben, sondern es war dasselbe Subjekt geblieben; zwischen Bund und Reich bestand nicht das Verhältnis der Succession, sondern Rechtskontinuität.

Bezüglich der Rechtsnatur des Reiches von 1871 wird unter Bejahung der Streitfrage, ob Bundesstaaten rechtlich denkbar seien, aus der Verfassung vom 16. IV. 1871 nachgewiesen, daß das Kaiserreich den Charakter eines Bundesstaates hatte, dessen Staatsform sich darstellte als konstitutionelle Aristokratie.

Revolutionen berühren in der Regel nicht den Staat als solchen in seinem Bestande, sondern sie haben nur einen Wechsel des Trägers der Staats-

gewalt und eine Aenderung der Regierungsform in ihrem Gefolge. Auch die deutsche Revolution vom November 1918 beseitigte weder die Gliedstaaten noch den Bundesstaat „Deutsches Reich", der als solcher auch Staat war, denn die Revolution bezweckte lediglich eine Aenderung der Regierungsform in Reich und Einzelstaaten, nicht aber war sie eine Staatenrevolution, welche sich gegen den Bestand des Bundesstaates „Deutsches Reich" richtete. Das heutige Deutsche Reich ist demnach derselbe Staat geblieben, der er vor der Revolution war, und das Zustandekommen der neuen Verfassung vom 11. VIII. 1919 bedeutete nur eine Verfassungsänderung, nicht war sie die Verfassung eines neuen Staates.

Diese neue Verfassung ist beherrscht von demokratischen und unitarischen Gedanken und ähnelt hierin in vielen Beziehungen der Frankfurter Verfassung vom Jahre 1849. Die unitarische Tendenz ist aber nicht soweit verwirklicht worden, daß das Reich zum Einheitsstaat geworden ist, sondern es ist Bundesstaat geblieben, denn die deutschen Länder haben auch nach der neuen Reichsverfassung trotz starker Beschränkung ihrer Kompetenzen noch den Charakter von Staaten behalten und sind nicht zu Selbstverwaltungskörpern des Reiches herabgesunken. Infolge der Revolution hat sich also lediglich die Staatsform des Reiches geändert: aus einem aristokratisch = konstitutionellen Staat ist es zu einer parlamentarisch = demokratischen Republik geworden.

Im zweiten Abschnitt wird zunächst die historische Entstehung von Bundesrat und Reichsrat erörtert. Sie sind die beiden jüngsten

Glieder einer Kette, deren ältere der Reichstag des alten Deutschen Reiches und der Bundestag des deutschen Bundes waren. Aus der Darlegung der grundlegenden Unterschiede zwischen diesen Institutionen ergibt sich, daß der Bundesrat der bisherigen Verfassung einerseits eine originelle Schöpfung gewesen ist, denn auch das außerdeutsche Bundesstaatsrecht kennt eine ihm entsprechende Einrichtung nicht, andererseits war der Bundesrat aber aus den gegebenen Verhältnissen heraus entstanden, indem er sich entwickelt hatte aus dem Ende 1866 zur Beratung der Bundesverfassung zusammengetretenen Bevollmächtigtenkollegium, das, in seinen Funktionen zeitlich beschränkt und auf völkerrechtlicher Grundlage beruhend, im Bundesrat zu einer ständigen Einrichtung wurde und einen staatsrechtlichen Charakter erhielt.

Der Bundesrat als solcher hatte nicht eine Doppelnatur derart, daß er teils zur Ausübung und Geltendmachung der Mitgliedschaftsrechte der Einzelstaaten diente, teils Organ des Reiches war, er war auch nicht gleichzusetzen einem Staaten- oder einem Oberhause, einem Staatsrat oder einem Ministerium, mit denen er eine gewisse äußere Aehnlichkeit hatte, sondern der Bundesrat war ein Gebilde eigener Art, welches das erste verfassungsmäßige Organ des Deutschen Reiches darstellte.

Der heutige Reichsrat ist mit dem Bundesrat historisch verbunden durch den durch das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. II. 1919 geschaffenen Staatenausschuß.

Die Frage der Beteiligung der deutschen Länder an der neuen Reichsgewalt fand im ersten Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches vom Reichsminister des Innern Dr. Preuß ihre stark unitarische

Regelung dahin, daß die Länder in einem Staatenhause neben einem Volkshause lediglich an der Reichsgesetzgebung beteiligt sein sollten. Da die Länder mit dieser Regelung nicht einverstanden waren, so wurde in dem Regierungsentwurf das Staatenhaussystem durch das Reichsratssystem ersetzt und die Länder auch an der Reichsverwaltung beteiligt. Dieses Reichsratssystem wurde in der endgültigen Formulierung der Verfassung beibehalten, doch war es im Vergleich zum Regierungsentwurf noch in unitarischer Richtung modifiziert worden.

Über die rechtliche Natur des Reichsrats gilt im allgemeinen das Gleiche wie für den Bundesrat; auch der Reichsrat ist lediglich Reichsorgan und hat als solches besondere Kompetenzen. Der Unterschied zwischen den beiden Organen folgt aber daraus, daß anstelle der monarchischen Gliedstaaten, aus denen sich im wesentlichen das deutsche Kaiserreich zusammensetzte, parlamentarisch-demokratische Republiken getreten sind. Hieraus ergibt sich nämlich, daß der Reichsrat im Gegensatz zum Bundesrat, der mit einer Volksvertretung nichts gemein hatte, in gewisser Hinsicht als eine allerdings sehr filtrierte Vertretung der Staatsvölker bezeichnet werden kann. Ferner folgt aus der Bestimmung der Reichsverfassung, daß die Souveränität beim Reichsvolk liegt, daß der Reichsrat im Gegensatz zum Bundesrat mit der Souveränität in keinerlei Berührung steht.

Da die Gliedstaaten die Grundlage bilden, auf der sich Bundesrat wie Reichsrat aufbauen, so wird am Schlusse des zweiten Abschnitts noch der Staatenbestand im Kaiserreich und in der Reichsrepublik behandelt, d. h. die Frage, auf welchem Wege sich die Staatenwelt, die den Bundesstaat „Deutsches Reich“ bildet, nach den beiden Verfassungen

ändern kann. Bei der Beantwortung dieser Frage sind zu scheiden: Veränderungen inbezug auf das Ausland und solche innerhalb des Reichsgebiets. Im Kaiserreich bedurften erstere einer Verfassungsänderung, da das Reichsgebiet verfassungsmäßig festgelegt war. Nach der neuen Reichsverfassung ist dies nicht mehr der Fall; hieraus sowie aus der Bestimmung des Art. 78 III ergibt sich, daß heute zu derartigen Veränderungen ein einfaches Reichsgesetz genügt, was auch gilt, wenn außerdeutsches Gebiet als neues deutsches „Land" dem Reiche eingegliedert werden soll. — Im Art. 6 der bisherigen Verfassung war ferner das Stimmengewicht jedes Gliedstaates zahlenmäßig bestimmt. Hieraus folgte, daß auch eine Veränderung der Einzelstaaten innerhalb des Reichsgebiets im allgemeinen eine Verfassungsänderung erforderte. Für das heutige Reich ist diese Frage völlig anders zu beantworten. Eine dem Art. 6 entsprechende Regelung ist in der jetzigen Verfassung nicht enthalten; nach dem Art. 18 der letzteren ist lediglich das Reich das Subjekt, welches die Länder gliedert. Es bedarf heute zu einer solchen Neugliederung der Länder innerhalb des Reiches gemäß Art. 18 I, 2 eines verfassungsändernden Reichsgesetzes, was aber nicht eine tatsächliche Verfassungsänderung bedeutet, sondern durch welche Bestimmung lediglich angeordnet wird, daß derartige Gesetze den erschwerenden Formen, wie sie für Verfassungsänderungen gelten, unterliegen.

Die Bundesratsstimmen eines als Staat wegfallenden Einzelstaats gingen nicht ohne weiteres auf den Staat über, dem das betreffende Gebiet eingegliedert wurde. Im heutigen Reichsrat fallen die Stimmen eines Landes, dessen staatliche Existenz aufhört, gemäß Art. 60 und 61 I, 1 der jetzigen Reichsverfassung sofort weg; der Einfluß, den sonstige Gebietsveränderungen gemäß Art. 61 auf das Stimmenverhältnis im Reichsrat ausüben, findet

seine tatsächliche Berücksichtigung aber erst nach der nächsten allgemeinen Volkszählung, nach welcher der Reichsrat gemäß Art. 61, III die Stimmenzahl neu festzustellen hat.

Der dritte Abschnitt handelt von der Zusammensetzung und Organisation des Bundesrats und des Reichsrats. Wie die Mitglieder des Bundesrats nur die Einzelstaaten als solche waren, so sind die Mitglieder des Reichsrats nur die deutschen Länder und zwar sind sämtliche deutschen Länder in ihm vertreten, jedes Land hat mindestens 1 Stimme. Im übrigen ist das Stimmengewicht der einzelnen Länder in der jetzigen Reichsverfassung nicht wie bisher zahlenmäßig festgelegt, sondern es bestimmt sich nach der Einwohnerzahl der deutschen Länder,*) wobei aber kein Land mehr als $^2/_5$ aller Stimmen haben darf, und die preußischen Stimmen zur Hälfte von den Provinzialverwaltungen bestellt werden. — Der Grundsatz, daß die Stimmen eines Landes einheitlich abzugeben sind und die Bevollmächtigten an Instruktionen gebunden sind, wird heute in der Hauptsache durch die Bestimmung ersetzt, daß die Hauptbevollmächtigten eines Landes Mitglieder der betreffenden Landesregierung, also Minister sein müssen.

In ihrer Stellung als Mitglieder des Bundesrats wie des Reichsrats findet auf die Vertreter einerseits das betr. Landesrecht Anwendung, da sie den Charakter von Bevollmächtigten ihrer Regierungen haben, andererseits aber gilt für sie als Mitglieder eines Reichsorgans auch Reichsrecht. Der Grundsatz der Inkompatibilität,

*) Art. 61 I in der Fassung, die er durch das verfassungsändernde Reichsgesetz vom 24. März 1921 (R.G.Bl. S. 440) erhalten hat.

wie er nach bisherigem Recht zwischen der Mitgliedschaft im Bundesrat und im Reichstag bestand, gilt heute bezgl. der Vertreter im Reichsrat nicht mehr, dagegen haben die Reichsratsmitglieder als solche nicht das Recht wie die Bevollmächtigten zum Bundesrat im Reichstage zu erscheinen und dort die Ansichten ihrer Regierung darzulegen. Eine ähnliche Sachlage wird aber erreicht durch die Bestimmung des Art. 33 II, 2 der jetzigen Reichsverfassung in Verbindung mit § 9 der Geschäftsordnung des Reichsrats.

Die Reichsratsmitglieder genießen auch nicht mehr das Recht der Exterritorialität, welches den Bundesratsbevollmächtigten nach Art. 10 der bisherigen Verfassung zustand.

Ueber die stellvertretenden Bevollmächtigten enthalten beide Verfassungen keine Vorschriften, jedoch hat dieses Institut in der Geschäftsordnung sowohl des Bundesrats wie des Reichsrats seine Regelung gefunden. Eine Doppelbevollmächtigung derart, daß ein Bevollmächtigter gleichzeitig zwei Länder vertritt, war zwar für den Bundesrat unter den Bedingungen, die von seiner Geschäftsordnung hierfür aufgestellt waren, zulässig, ist aber für den jetzigen Reichsrat nicht mehr möglich, infolge der erwähnten Vorschrift, daß jeder Hauptbevollmächtigte Mitglied seiner Landesregierung sein muß.

Bezüglich der inneren Organisation weisen die beiden Organe tiefgreifende Verschiedenheiten auf, welche ihren Grund finden in der Beseitigung des Kaisertums und in dem Fortfall der einzelstaatlichen Sonderrechte, insbesondere derjenigen Preußens. Weder der Bundesrat, noch der Reichsrat hat das Selbstversammlungsrecht. Während das Recht der Berufung, Vertagung und Schließung des Bundesrats dem Kaiser zustand, hat das Recht der Berufung des Reichsrats nach der jetzigen

Reichsverfassung die Reichsregierung. Trotzdem die Verfassung den Reichsrat also nicht als ständiges Organ gedacht hatte, hat sich derselbe im § 2 seiner Geschäftsordnung für permanent erklärt. Diese Bestimmung ist rechtlich nicht zu beanstanden, da die jetzige Verfassung keinem Organ ausdrücklich das Recht der Schließung des Reichsrats gibt und auch sonst über die Dauer der Reichsratstagungen keine Vorschriften enthält; auch der Bundesrat hatte sich zu einem ständigen Organ entwickelt, da seit 1883 eine Schließung desselben nicht mehr stattgefunden hatte.

Der Vorsitz steht im Reichsrat nicht mehr einem bestimmten Lande zu, wie es im Bundesrat hinsichtlich Preußens der Fall war, sondern der Vorsitz im Reichsrat ist heute lediglich ein Recht des Reiches und wird ausgeübt durch ein Mitglied der Reichsregierung. Da aber im Reichsrat nur die Länder vertreten sind, so kann der Vorsitzende nicht Mitglied des Reichsrats sein, und demzufolge steht ihm auch ein Stimmrecht im Reichsrat nicht zu.

Im Gegensatz zum Bundesrat sind ferner die Vollsitzungen des Reichsrats öffentlich.

Während die bisherige Verfassung die dauernden Bundesratsausschüsse zum Teil namentlich aufzählte und ihre Zusammensetzung näher regelte, setzt die jetzige Verfassung dieselben als gegeben voraus und trifft nur einige Bestimmungen über ihre Organisation und Geschäftsbehandlung; ihre nähere Regelung haben die Ausschüsse in der Geschäftsordnung des Reichsrats gefunden.

Der preußische Staatsrat setzt sich zusammen aus den Vertretern der preußischen Provinzen, deren jede mindestens 3 Vertreter in ihn entsendet. Im übrigen bestimmt sich das Stimmengewicht der einzelnen Pro-

vinzen nach ihrer Einwohnerzahl. Der Staatsrat unterscheidet sich also vom Reichsrat dadurch, daß in ihm die Selbstverwaltungskörper eines Einheitsstaates vertreten sind, der Reichsrat dagegen aus den Vertretern der Einzelstaaten eines Bundesstaates besteht.

Die Mitglieder des Staatsrats, wie auch ihre Stellvertreter werden nicht von den Provinzialverwaltungen ernannt, sondern von den Provinziallandtagen gewählt aus allen 25 Jahre alten reichsangehörigen Männern und Frauen, die in der Provinz mindestens seit 1 Jahr ihren Wohnsitz haben. Nach der Neuwahl eines Provinziallandtages sind auch die betreffenden Vertreter im Staatsrat neu zu wählen. Da diese Vertreter nicht an Instruktionen gebunden sind, so können sie sich leicht mit der Ansicht der Körperschaft, die sie vertreten, in Widerspruch setzen, eine Gefahr, die nur wenig durch die Bestimmung gemildert wird, daß die Mitglieder des Staatsrats nicht gleichzeitig einem Landtag angehören dürfen.

Auch der Staatsrat hat kein Selbstversammlungsrecht; er wird berufen durch seinen Vorsitzenden, doch steht nichts im Wege, daß sich auch der Staatsrat, ebenso wie der Reichsrat für permanent erklärt. Im Gegensatz zum Reichsrat ist aber der Vorsitzende des Staatsrats nicht ein Mitglied des preußischen Staatsministeriums, sondern der Staatsrat wählt sich denselben aus seiner Mitte; daher ist der Vorsitzende hier Mitglied des Staatsrats und hat als solches Stimmrecht, gibt aber bei Stimmengleichheit nicht den Ausschlag, sondern ist nur primus inter pares. Eine besondere Stellung nimmt er insofern ein, als er mit dem Ministerpräsidenten und dem Präsidenten des Landtags die Auflösung des Landtags beschließen kann, also bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den beiden letzteren der ausschlaggebende Faktor ist.

Die Vollsitzungen des Staatsrats sind wie diejenigen des Reichsrats öffentlich. — Ueber die Staatsratsausschüsse enthält die preußische Verfassung keine nähere Regelung, sie hat durch die Geschäftsordnung des Staatsrats zu erfolgen.

In den Erörterungen des vierten Abschnitts, der von den Zuständigkeiten des Bundesrats und des Reichsrats handelt, tritt besonders die unitarische Tendenz der jetzigen Reichsverfassung hervor, denn der Reichsrat nimmt, was sich insbesondere aus der Souveränitätsverschiebung erklärt, nicht im entferntesten die hervorragende Stellung ein, die in dieser Hinsicht dem Bundesrat nach der bisherigen Verfassung zustand.

Auf dem Gebiete der Gesetzgebung war der Bundesrat der bedeutendste Faktor. Der Reichsrat dagegen ist als gesetzgebender Faktor völlig ausgeschieden und in der Hauptsache nur auf die Rechte der Initiative, des Einspruchs und der Zustimmung zu den Gesetzesvorlagen der Reichsregierung beschränkt. Die Stellung des Bundesrats auf dem genannten Gebiet nimmt heute der Reichstag ein, und zwar in noch erheblich verstärktem Maße, da er allein als der ordentliche Gesetzgeber anzusehen ist. Das stärkste Recht des Reichsrats in dieser Hinsicht besteht darin, daß er bei Verfassungsänderungen, die der Reichstag entgegen seinem Einspruch mit der erforderlichen $^2/_3$ Mehrheit angenommen hat, einen Volksentscheid verlangen kann.

Die Rechte des Bundesrats an der Regierung und Verwaltung des Reichs sind heute zum großen Teil auf die Reichsregierung übergegangen. Der Reichsrat

besitzt für Regierungsakte keine besonderen Zuständigkeiten mehr; auf dem Gebiete der Reichsverwaltung i. e. S. sind ihm nur die weniger bedeutenden Befugnisse des Bundesrats geblieben, insbesondere ist das Verordnungsrecht, das dem letzteren nach der bisherigen Verfassung und nach sonstigen Reichsgesetzen zustand, nicht auf den Reichsrat, sondern auf die Reichsregierung übergegangen, welche zu dem Erlaß derartiger Verordnungen nur der Zustimmung des Reichsrats bedarf, wenn für die Ausführung der Reichsgesetze die Landesbehörden kompetent sind.

Die Funktionen des Bundesrats auf dem Gebiete der Rechtsprechung endlich stehen heute dem durch die jetzige Reichsverfassung neugeschaffenen Staatsgerichtshof zu; der Reichsrat hat in dieser Hinsicht keinerlei Kompetenzen mehr.

Die Zuständigkeiten des preußischen Staatsrats ähneln im wesentlichen denen des Reichsrats. Abweichungen zwischen beiden zeigen sich einmal in der Wirkung des Einspruchsrechts, was sich erklärt aus dem Fehlen der Institution eines Staatspräsidenten in der preußischen Verfassung. Sodann bedarf das preußische Staatsministerium zu der Einbringung von Gesetzesvorlagen, wie auch zum Erlaß von Verordnungen nicht der Zustimmung des Staatsrats, sondern es ist nur verpflichtet, ihn vorher anzuhören. Bei Verfassungsänderungen ist der Staatsrat in der gleichen Weise wie bei der gewöhnlichen Gesetzgebung beteiligt. Das bedeutendste Recht des Staatsrats liegt darin, daß er durch seinen Beschluß einen Volksentscheid betr. Auflösung des Landtags herbeiführen kann.

Als der Vertreter des Föderalismus in der jetzigen Reichsverfassung ist der Reichsrat in seinem Vergleich zum Bundesrat gleichzeitig ein bedeutsames Merkmal dafür, daß der heutige Bundesstaat „Deutsches Reich“ sich auf dem Wege befindet, ein Einheitsstaat zu werden. Für diese Entwicklung bietet der heutige Reichsrat kein Hindernis mehr, weder was seine Organisation noch was seine Zuständigkeiten anlangt. Dies geht besonders aus der Berücksichtigung des preußischen Staatsrats hervor, dem der Reichsrat innerlich viel näher steht als dem bisherigen Bundesrat.